

BAB IV

Program Bantuan World Food Programme Terhadap Krisis Pangan di Yaman

WFP telah hadir di Yaman sejak tahun 1967 ketika negara tersebut masih terbagi menjadi Republik Arab Yaman dan Republik Demokratik Rakyat Yaman. Kantor WFP bermarkas di Sana'a dengan sub-kantor di Aden, Amran, Haradh, Hudaydah dan Sa'ada. Hudaydah menjadi tempat masuk dan pusat logistik utama. Sub-kantor memainkan peran penting karena mereka bertanggung jawab untuk mempersiapkan, mengkoordinasi dan memantau distribusi. WFP bekerjasama dengan pemerintah daerah dan perwakilan keamanan untuk mendukung pembuktian penerima bantuan.

A. Emergency Operation (EMOP)

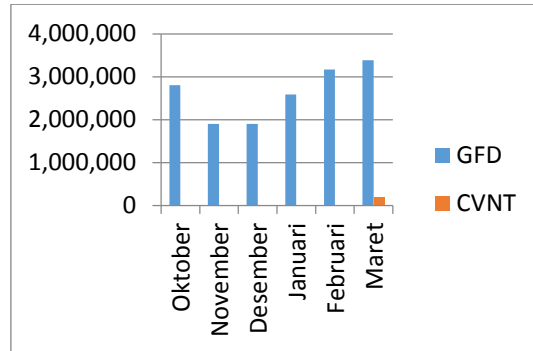
Untuk menanggapi krisis kemanusiaan yang meningkat pasca eskalasi konflik pada Maret 2015, WFP meluncurkan *Emergency Operation* dengan tujuan untuk membantu empat juta orang yang terkena dampak konflik dan yang tidak aman terhadap makanan melalui *General Food Distribution* (GFD) selama periode enam bulan pertama, yaitu dari Oktober 2015 hingga akhir Maret 2016. GFD merupakan sebuah istilah yang digunakan untuk ransum makanan yang diberikan kepada orang yang terkena dampak keadaan darurat sebagai bantuan dalam bentuk paket barang kering.

EMOP memberikan dukungan nutrisi dan mencegah malnutrisi akut, kronis dan mikronutrien pada anak yang berusia di bawah lima tahun, wanita hamil dan menyusui. EMOP menyediakan satu keranjang makanan per individu yang berisikan sereal, kacang-kacangan, minyak sayur yang diperkaya, garam beryodium dan gula.

Berdasarkan Tujuan Strategis WFP, EMOP bertujuan untuk menyelamatkan nyawa dan melindungi penghidupan dalam keadaan darurat, khususnya di daerah-daerah yang berada dalam IPC Tahap 4 (darurat). Target bagi penerima bantuan dilakukan melalui *Vulnerability Analysis and Mapping (VAM)*. Penerima bantuan diprioritaskan kepada Pengungsi Internal (IDPs), rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan, orang tua dan orang-orang cacat, serta daerah dengan pra-tingkat kerawaan pangan yang sudah terdaftar sebelumnya.

Kegiatan nutrisi EMOP untuk pengobatan malnutrisi akut (MAM) pada anak yang berusia di bawah lima tahun menggunakan Plumpy'Sup, pengobatan malnutrisi untuk wanita hamil dan menyusui menggunakan Super Cereal dan pencegahan malnutrisi akut dan kronis di kalangan anak-anak yang berusia 6 hingga 23 bulan menggunakan Plumpy'Doz.

EMOP yang dimulai pada bulan Oktober 2015 hingga Maret 2016 memiliki target yaitu memberikan bantuan melalui GFD kepada empat juta orang selama enam bulan dengan total biaya US \$ 320.444.885, sedangkan sisanya akan mendapatkan bantuan dari mitra WFP lainnya. Antara Oktober hingga Desember, EMOP berhasil mencapai ke-20 gubernuran yang ditargetkan (kecuali Al Mahrah dan Socotra), termasuk seluruh gubernuran yang teregolong IPC Tahap 4.



Grafik 4.A. 1 Hasil kegiatan EMOP per bulan Termin Pertama

Bulan Oktober 2015 WFP berhasil memberikan bantuan makanan kepada 2,8 juta orang dengan target bulan Oktober yaitu 2 juta penerima bantuan (World Food Programme, 2015). Pada bulan Desember, WFP meningkatkan jumlah penerima bantuan menjadi 3 juta orang per bulan sebagai respons meningkatnya kebutuhan kemanusiaan di Yaman, seperti meningkatnya jumlah IDPs dan memburuknya keresahan pangan di seluruh negeri (World Food Programme, 2015).

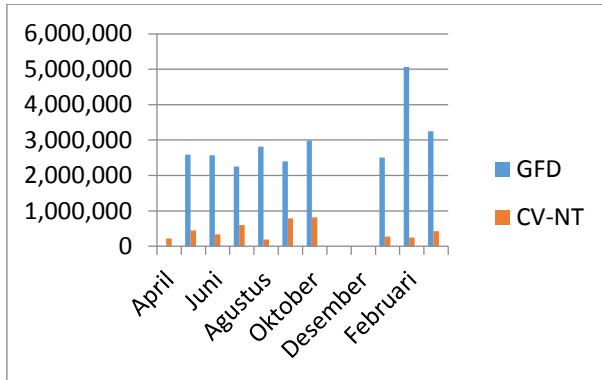
Untuk pengobatan malnutrisi, antara bulan September hingga Desember 2015, WFP dan mitranya berhasil memberikan bantuan yang mencapai 47% dari target Rencana Respon Kemanusiaan Yaman untuk pengobatan MAM pada anak yang berada di bawah 5 tahun dan 87% dari target untuk pengobatan MAM bagi wanita hamil dan menyusui (World Food Programme, 2016).

Maret 2016 WFP mulai mendistribusikan bantuan makanan melalui *Commodity Voucher through Trader's Network* (CV-TN), yaitu bantuan makanan berbasis voucher pertama yang ada di Yaman untuk membantu hampir 120.000 orang yang tinggal di kota Sana'a dengan rencana untuk menjangkau satu juta orang di Yaman

hingga akhir tahun 2016. Setiap voucher makanan cukup untuk menyediakan keluarga yang beranggotakan enam orang untuk satu bulan dengan persediaan gandum, kacang-kacangan, minyak sayur, garam, gula serta *Wheat Soya Bland* (WSB). Voucher makanan ini bertujuan untuk mempercepat pengiriman bantuan pangan di Yaman, oleh karenanya voucher ditargetkan bagi populasi yang berada di wilayah-wilayah tertentu seperti perkotaan di Sana'a (UN News Centre, 2016).

Melalui CV-TN, WFP menggunakan pendekatan *business-to-business* yaitu dengan cara mengontrak pemasok makanan seperti importir dan pedagang grosir dengan jaminan pasokan makanan yang mantap, pemasok makanan diberitahu terlebih dahulu tentang permintaan makanan yang akan dikeluarkan oleh voucher sehingga mencegah dampak negatif pada ketersediaan pangan di pasar local, CV-NT juga bertujuan untuk menghidupkan kembali kegiatan komersial dan pasar di negara ini (reliefweb, 2017).

EMOP yang dirancang untuk berjalan selama enam dan berakhir Maret 2016 mengalami perpanjangan sebagai tanggapan atas meningkatnya kebutuhan kemanusiaan di Yaman. Kondisi politik dan ekonomi yang belum stabil seperti pendapatan pemerintah dan kapasitas institusional cenderung masih dalam kondisi yang dikompromikan membuat penanganan menyeluruh atas kegiatan EMOP kepada pemerintah tidak mungkin terjadi dalam waktu dekat, sehingga masa kerja EMOP belum bisa dipastikan dan akan terus mengalami perpanjangan. WFP membutuhkan tambahan dana sebesar US \$ 423.455.946 untuk perpanjangan EMOP hingga Desember 2016 (World Food Programme, 2017).



Grafik 4.A. 2 Hasil kegiatan EMOP per bulan Termin Kedua

Dari Desember 2015 hingga Desember 2016 WFP memiliki target untuk memberikan bantuan makanan kepada 3 juta orang per bulan dan mulai Januari 2017 WFP meningkatkan target bantuannya menjadi 6 juta orang per bulan dengan membutuhkan peningkatan biaya sebesar US \$ 204.773.484 (World Food Programme, 2017). Peningkatan ini dikarenakan lebih banyak orang yang memenuhi kriteria penargetan WFP.

WFP terus meningkatkan bantuannya untuk menanggapi besarnya kebutuhan pangan di Yaman yang disebabkan konflik selama setahun. Untuk GFD, WFP memprioritaskan populasi yang berada dalam IPC tahap 4 (darurat) dan untuk program CV-TN, sejak diluncurkan pada Maret 2016 CV-TN telah mencakup kota Sana'a, Aden, Taiz, Lahj dan Al Dhale'e.

WFP berkontribusi dengan Biro Regional di Kairo dan Markas Besar mengembangkan mekanisme distribusi alternatif untuk mencapai target penerima bantuan dengan pengurangan jatahan di bawah rata-rata GFD dan melalui pendekatan inovatif menggunakan voucher makanan dalam koordinasi dengan jaringan rantai pasokan sektor swasta. WFP juga mendukung pengungsi yang rentan dan

migran ekonomi yang terdampar melalui *General Food Assistance* (GFA) sepanjang tahun 2016. Bantuan untuk kelompok ini akan berlanjut selama masa perpanjangan bekerja sama dengan UNHCR dan IOM.

Bantuan yang diberikan WFP setiap bulannya tidak selalu merata mengingat WFP merupakan organisasi yang didanai secara sukarela sehingga WFP mengalami kesulitan dana dalam perjalanan membantu mengatasi krisis pangan yang terjadi di Yaman. Dana yang dibutuhkan sejak diluncurkan EMOP Oktober 2015 hingga Desember 2016 adalah sebesar US \$ 743 juta, namun WFP hanya mendapatkan 61% dari keseluruhan dana yang dibutuhkan, yaitu sebesar US \$ 455 juta (World Food Programme, 2017).

Untuk tetap berperan aktif di Yaman, WFP harus mengurangi total hak GFD per orang sebesar 25% yaitu dari 2.150 kkal menjadi 1.540 kkal per orang per hari hingga Desember 2016 dengan penargetan penerima bantuan yang telah diubah, yaitu memprioritaskan daerah yang sangat rentan seperti kabupaten-kabupaten yang menampung sejumlah besar pengungsi, termasuk seluruh gubernuran yang terdaftar dalam IPC Tahap 4.

Untuk meningkatkan manfaat atas bantuan yang diberikan, WFP tentu tidak dapat bekerja sendiri mengingat organisasi ini hanya bergerak dalam bidang pemberian bantuan pangan dan nutrisi. Pelaksanaan program memerlukan infrastruktur dan kapasitas staf yang memadai, oleh karenanya dalam upaya menangani krisis pangan yang terjadi di Yaman, WFP bekerjasama dengan 15 mitra kerjanya yaitu dengan mempertahankan kemitraan nutrisi yang kuat dengan *The Charitable Society for Social Welfare* (CSSW), *Field Medical Foundation*, HAD, *International Medical Corps*, *International Rescue Committee*, *Islamic Relief Yemen*, *Premiere Urgence – Aide Medicale Internationale*, *Humanitarian Aid and*

Development, Save the Children International and Vision Hope International, termasuk Kementerian Pendidikan dan kementerian Kesehatan Masyarakat dan Kependudukan serta 4 agen PBB yaitu FAO, UNICEF, UNHCR dan WHO (World Food Programme, 2015).

B. Special Operation (SO)

Konflik yang terus berlanjut memiliki dampak yang sangat signifikan. Keamanan yang tidak stabil akibat kehadiran berbagai kelompok bersenjata telah menjadi kendala bagi akses kemanusiaan seperti banyaknya pos-pos pemeriksaan yang menghalang jalannya pendistribusian bantuan dan membatasi kemampuan para komunitas kemanusiaan untuk dapat secara cepat merespon kebutuhan warga Yaman. Seperti yang terjadi di Pelabuhan Aden, di mana pihak koalisi yang dipimpin Arab Saudi melancarkan sebuah serangan di Pelabuhan Kota Aden yang mengakibatkan akses bantuan ke Aden benar-benar terputus, pengiriman logistik untuk kegiatan penyaluran bantuan kemanusiaan kini terhenti akibat Teluk Aden tertutup (Ardiansyah, 2015). Tidak hanya itu, konflik yang terjadi juga berdampak pada hancurnya tenaga pembangkit listrik dan infrastruktur telekomunikasi.

Dengan dilatar belakangi sebagai agen utama dari *Logistics and Emergency Telecommunication Cluster (ETC)*, WFP meluncurkan *Special Operation* untuk mendukung EMOP dengan menyediakan kemampuan logistik dan teknologi informasi dan komunikasi (ICT) yang memadai bagi komunitas kemanusiaan dan mekanisme koordinasi yang lebih baik dalam memberikan bantuan kepada populasi yang terkena dampak konflik di Yaman. WFP juga meluncurkan layanan udara di bawah *United Nations Humanitarian Air Service (UNHAS)*. UNHAS merupakan satu-satunya layanan udara

kemanusiaan yang memberikan akses yang sama ke semua entitas kemanusiaan (World Food Programme, 2017).

1. Logistics and Emergency Telecommunication Cluster (ETC)

Berdasarkan kebutuhan kemanusiaan yang telah diidentifikasi, Operasi Khusus ini bertujuan untuk memfasilitasi komunitas kemanusiaan terhadap akses layanan logistik dengan tidak dipungut biaya secara memadai dan dapat diandalkan, yaitu dengan menyediakan layanan logistik penting seperti tempat penyimpanan di Sana'a, Hedaydah dan Aden, menyediakan transportasi darat, transportasi penumpang laut antara Djibouti dan Aden serta pengangkutan udara (layanan udara disediakan bersamaan dengan transportasi kemanusiaan UNHAS).

Pasca eskalasi konflik, banyak layanan komersial yang tidak tersedia di Yaman sehingga kurangnya akses layanan udara bagi komunitas kemanusiaan untuk memberikan bantuan ke Aden. Klaster Logistik mengkoordinasi dan memfasilitasi pengangkutan komunitas kemanusiaan dan kargo melalui jalur laut. Sebuah jadwal reguler dan sistem pemesanan didirikan dengan rotasi mingguan yang melayani antara Djibouti dan Aden.

Pengoperasian ETC bertujuan sebagai penyediaan konektivitas telekomunikasi dan konektivitas keamanan di wilayah operasi umum, memperkuat kapasitas personil teknologi, informasi dan komunikasi (TIK) di lapangan melalui kursus pelatihan yang disesuaikan, memberikan layanan koordinasi seperti melakukan penilaian infrastruktur telekomunikasi dan TIK, menjalin hubungan dengan pemerintah, membentuk forum kolaborasi dan menggelar koordinator ETC yang berdedikasi, serta

melakukan kegiatan pengelolaan informasi seperti produksi dan penyebaran dokumen operasional secara reguler untuk meningkatkan koordinasi antar pelaku kemanusiaan di lapangan.

Hal tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut: i) kurangnya bahan bakar minyak dan kenaikan harga, ii) situasi keamanan yang membuat akses ke populasi menjadi lebih menantang dan berbahaya, dan iii) rapuhnya jaringan telekomunikasi yang membuat penyampaian bantuan kemanusiaan menjadi sulit dan tidak dapat berjalan secara efektif, sementara akses terhadap layanan logistik komersial termasuk gudang dan transportasi menjadi semakin tidak dapat diprediksi (WFP Yemen, 2017).

Klaster Logistik memainkan peran kunci dalam menyediakan bahan bakar, transportasi darat dan penyimpanan fasilitas untuk komunitas kemanusiaan. Meningkatnya konflik pada bulan Maret 2015 telah berdampak pada kelangkaan dan kenaikan harga bahan bakar. Sejak April 2015, Klaster Logistik telah mengimpor lebih dari 4 juta liter bahan bakar ke Yaman untuk operasi kemanusiaan, dan pada tahun 2016 disediakan hampir 700.000 liter bahan bakar untuk lebih dari 28 organisasi yang ada di Yaman. Untuk transportasi laut, Klaster Logistik memulai layanan mingguan antara Djibouti dan Aden untuk penumpang dan kargo (World Food Programme, 2017).

Malalui ETC, WFP bekerja sama dengan PBB dan organisasi non-pemerintah (LSM) memimpin penyebaran layanan komunikasi penting dan mengelola operasi Teknologi Informasi (TI), WFP juga bekerja sama dengan Departemen Keselamatan dan Keamanan PBB (The United Nations Department of Safety and Security-UNDSS) mengenai

perencanaan, penerapan, peningkatan dan pemeliharaan telekomunikasi keamanan di Yaman, ETC menyediakan layanan telekomunikasi internet di lima lokasi di mana komunitas kemanusiaan mendirikan hub, yaitu di Sana'a, Sa'ada, Hedaydah, Ibb dan Aden, WFP juga mendirikan dua ruang radio antar-lembaga di Sana'a dan Aden dengan kapasitas kerja 24 jam hasilnya yaitu berupa informasi ETC yang relevan dan terkini berupa lembar fakta, peta layanan dan laporan situasi terkini.

a. *United Nations Humanitarian Air Service (UNHAS)*

Seringkali dalam memberikan bantuan terhadap korban konflik WFP maupun komunitas kemanusiaan lainnya mengalami kesulitan mengakses lokasi yang paling terpencil dan menghadapi kondisi keamanan yang tidak stabil di mana tidak ada transportasi darat yang aman karena akses jalan di dalam negeri telah di blokir dan beberapa jembatan strategis telah dihancurkan oleh serangan udara. Pilihan penerbangan komersial yang layak juga tidak tersedia, akses yang aman masih menjadi tantang besar bagi para aktor kemanusiaan karena membatasi kemampuan organisasi untuk memberikan bantuan, khususnya di Yaman Utara di mana penilaian lapangan dan pelaksanaan kegiatan secara umum terhambat.

Kapal pembawa bantuan kemanusiaan yang berbendera PBB untuk pertama kalinya bisa masuk ke Yaman pada tanggal 21 Juli 2015 setelah empat bulan konflik bersenjata berlangsung (Armandhanu, 2015), WFP pernah melakukan upaya masuk ke Aden namun gagal dikarenakan situasi keamanan yang tidak

kondusif. Pihak koalisi yang di pimpin Arab Saudi sengaja melakukan sebuah serangan terhadap Kelomok Al Houthi di di Aden, serta melakukan operasi militer dengan bersiaga di pelabuhan-pelabuhan yang ada di Yaman untuk mencegah kelompok pemberontak keluar masuk pelabuhan dan membawa lebih banyak senjata (BBC Indonesia, 2015), situasi ini tentu membatasi pergerakan organisasi kemanusiaan dan kapal-kapal komersial dalam memberikan bantuan, dengan pelabuhan utama Aden dan Hudaydah yang tidak dapat diakses.

Melihat kondisi seperti ini perjalanan udara adalah sarana yang paling masuk akal bagi pekerja bantuan untuk menjangkau para korban, oleh karenanya UNHAS hadir sebagai langkah untuk mengatasi masalah tersebut. Saat meningkatnya konflik tahun 2015, maskapai besar menarik diri dari Yaman dengan alasan keamanan, disaat yang bersamaan UNHAS hadir untuk memperluas aktivitas layanannya agar lebih merespon kebutuhan, akses kemanusiaan merupakan komponen penting untuk mendukung jutaan orang Yaman yang sangat memerlukan bantuan.

UNHAS di bawah SO diluncurkan untuk menyediakan layanan transportasi udara yang aman untuk merespon krisis kemanusiaan terhadap krisis di Yaman. proyek ini melayani jembatan udara antara Djibouti dan Sana'a untuk memastikan sarana bagi pekerja bantuan untuk bergerak masuk dan keluar dari Yaman, tidak hanya itu UNHAS juga diperuntukan sebagai respon kebutuhan kemanusiaan yang paling mendesak, struktur armada dan rute akan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat

kemanusiaan setelah berkonsultasi dengan Tim Negara Kemanusiaan dan pemangku kepentingan terkait lainnya.

UNHAS merupakan satu-satunya cara agar pekerja bantuan dapat mengakses daerah dengan aman, sejak April 2015 UNHAS telah berhasil mengangkut lebih dari 3.300 personel kemanusiaan ke dalam dan luar negeri, mengangkut lebih dari 11.000 kg kargo ringan berupa obat-obatan esensial, tidak hanya itu UNHAS juga berfungsi sebagai kapasitas siaga untuk memungkinkan evakuasi staf kemanusiaan jika diperlukan (Phiri, 2016).

Upaya yang WFP lakukan terhadap krisis yang terjadi di Yaman berupa pemberian bantuan kemanusiaan tidak dapat menggantikan kapasitas sektor komersial untuk mengimpor dan mendistribusikan jumlah makanan yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi seluruh populasi. Bantuan kemanusiaan dapat memainkan peran penting dalam memenuhi kebutuhan populasi yang paling rentan dan mencoba untuk menjembatani di pasar komersial yang terganggu karena permintaan dan penawaran yang berkurang.

Tabel 4. 2 Capaian Emergency Operation dan Special Operation

Emergency Operation (EMOP)	Special Operation (SO)
<p>Tujuan: Memberikan bantuan darurat di mana WFP bertindak cepat untuk memberikan dan menetapkan bantuan kepada orang yang membutuhkan. Dalam kasus di Yaman, EMOP bertujuan untuk memberikan bantuan makanan dan perbaikan nutrisi kepada orang-orang yang terkena dampak konflik dan kepada mereka yang tidak aman terhadap makanan.</p>	<p>Tujuan: Untuk mempercepat gerakan bantuan pangan melalui layanan logistik dan infrastruktur untuk mengatasi kemacetan atau hambatan operasional. Dalam kasus di Yaman, SO dirancang untuk mendukung EMOP atas segala hambatan-hambatan yang di hadapi dalam memberikan bantuan.</p>
<p>Target: Orang-orang yang menjadi korban konflik dan mereka yang berada dalam IPC Tahap 3 dan 4.</p>	<p>Target: Memberikan fasilitas kepada komunitas kemanusiaan yang ada di Yaman dalam memberikan bantuan.</p>
<p>Capaian: EMOP berhasil memberikan bantuan kepada hampir seluruh gubernuran yang ada di Yaman, termasuk sepuluh gubernuran yang terdaftar dalam IPC Tahap 4 dengan pencapaian lebih dari 50% dari target dengan meluncurkan program program bulanan</p>	<p>Capaian: Klaster Logistik berhasil menyediakan fasilitas bagi komunitas kemanusiaan yang ada di Yaman dengan menyediakan gudang penyimpanan, bahan bakar, transportasi darat dan laut serta menyediakan informasi bagi komunitas kemanusiaan melalui situs</p>

melalui GFD dan CV-TN	<p>web dan mailing list khusus berupa peta kendala akses, laporan situasi yang <i>up to date</i>, informasi terkini mengenai pelabuhan dan bandara, serta ikhtisar operasional & infografis.</p> <p>Layanan ETC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sana'a dengan agen utama WFP/UNDSS berhasil mendirikan radio user training, radio user programming, VHF radio coverage, HF radio coverage, 24/7 radio room, internet hotspot. - Al Hudaydah dengan agen utama WFP mendirikan VHF radio coverage, internet hotspot, radio user training, radio room. - Aden dengan agen utama UNHCR yaitu mendirikan radio room 24/7. - Sa'ada dengan agen utama UNICEF mendirikan VHF base radio, satellite phone. - Ibb dengan agen utama UNICEF mendirikan
-----------------------	--

	<p>24/7 radio room dan satellite base station.</p> <p>Melalui UNHAS yaitu dengan menyediakan transportasi udara yang aman dan terpercaya sebagai sarana bagi pekerja/staf untuk bergerak keluar-masuk dari Yaman, sehingga komunitas kemanusiaan dapat mengakses populasi yang rentan sebagai respon mendesaknya kebutuhan kemanusiaan. Sejak April 2015 sebanyak 1.700 penumpang dan lebih dari 8.000 kg kargo ringan telah di layani antara Djibouti dan Sana'a. Untuk tahun 2016 total penumpang yaitu 6.670 dan 4.993 kg kargo ringan telah diangkut dengan 185x penerbangan antara Djibouti, Sana'a dan Amman.</p>
--	---